

Rune Skarstein og Anders Skonhøft:

En ”ulønnsom” offentlig sektor?

Økonomenes syn på offentlig sektor

De fleste økonomer mener at staten og det offentlige kun har en plass for å regulere økonomien og korrigere for såkalt ”markedssvikt”. Markedssvikt knyttes konvensjonelt til eksterne virkninger, eksistensen av såkalte offentlige goder og ufullkommen konkurranse. I tillegg til denne type mikroøkonomisk regulering, er det også plass for offentlig sektor til makroøkonomisk stabiliseringspolitikk, og selvsagt skal staten verne om eiendomsrettigheter. Enkelte økonomer mener i tillegg at det offentlige har ansvar for å finansiere enkelte velferdsgoder og, via skattlegging, omfordele inntekt, motivert av preferanser for likhet. Enda færre mener offentlig sektor selv bør produsere disse velferdsgodene. Stort sett framheves overføringer og skattlegging som problematisk i det insentiv for arbeid og innsats reduseres, og alle lærebøker i offentlig økonomi har lange eksersiser om ”dødvekttafet” som følge av vareskatt eller skatt på arbeid, ofte uten å si noe om den potensielle velferdseffekten av selve beskatningen. I sum går derfor det store flertall av økonomer inn for en minimalistisk stat og minst mulig inngrep i økonomien.

Dette synet på offentlig sektor kan spores tilbake til de økonomiske klassikerne. Alle de klassiske borgerlige økonomene (Smith, Malthus, Ricardo og J.S. Mill) trodde at de frie markedskreftene ville fremme en ”naturlig harmoni” mellom samfunnsinteressene, og de gikk sterkt inn for en minimalistisk stat. Helt fram til våre dager har toneangivende samfunnsøkonomer videreført denne skepsisen til velferdsstaten, om enn i andre forkledningner enn klassikerne. På slutten av 1800-tallet hevdet Robert Giffen at dersom offentlige utgifter ble større enn 10 % av bruttonasjonalproduktet (BNP) ville ”disinsentivene” dette skapte, resultere i økonomisk sammenbrudd. I 1945 mente den kjente amerikanske økonomen Colin Clark at 25 % var den absolutt øvre grensen i fredstid. I begynnelsen av 1980-årene kom formann i komiteen for Nobels minnepris i økonomi, Assar Lindbeck, med en ny variant av argumentet. Han hevdet at land som Sverige og Nederland med en skattebyrde på rundt 60 % av BNP, hadde nådd en tilstand av ”arteriosklerose” som kvalte produktivitetsveksten og medførte vedvarende arbeidsløshet i disse landene.

Økonomenes syn på offentlig sektor som vi nå har skissert, ble avbrutt av et teoretisk intermeso i 1930-årene. Massearbeidsløsheten i industrilandene i disse årene var grunnlaget for keynesianismen, som varte fram til midten av 1970-årene. I denne perioden ble den offentlige sektor av de fleste økonomer tillagt en viktig rolle i konjunkturreguleringen og, etter hvert, også når det gjaldt å finansiere og produsere velferdsgoder og omfordele inntekt. Keynesiansk reguleringspolitikk var i denne perioden en sentral del av makroøkonomisk teori. Denne økonomiske politikken var en del av klassekompromisset i de rike landene, og de norske økonomene Ragnar Frisch og Leif Johansen var sentrale navn som argumenterte for at produksjonen av viktige velferdsgoder måtte undras markedets logikk.

Noen viktige trekk ved offentlig sektor og den norske velferdsstaten

En stor offentlig sektor har primært verdi ved at tilgangen på velferdsgoder og andre kollektive goder (som infrastruktur) sikres, at inntektsfordelingen blir jevnere og at økonomien blir effektivt regulert i samsvar med behovene til samfunnet som helhet. Generelt er et stort offentlig konsum og/eller store offentlige overføringer uttrykk for høy produksjon av offentlige velferdsgoder. Og det viser seg at i land der offentlig sektor er relativt stor (som andel av BNP), er også inntektene mer jevnt fordelt (uttrykt ved for eksempel den såkalte Gini-indeksen) og fattigdom mindre utbredt. Dette viser at relativt høy beskatning og tilsvarende høye offentlige utgifter ofte har en inntektsutjevne effekt.

Den norske velferdsstaten har sine røtter tilbake til slutten av 1800-tallet. Men den store veksten kom først etter andre verdenskrig. En indikator på dette er offentlige utgifter til ”sosial trygd og velferd”, som økte fra 6,5 % av BNP i 1952 til 16 % i 1974 og deretter flatet ut og var på knappe 17 % i 1999. I 2004 var det knappe 723.000 ansatte i offentlig sektor, dvs. 31 % av samlet antall sysselsatte i Norge. Men slett ikke alle disse ansatte produserte velferdsgoder. Offentlig konsum inkluderer også for eksempel domstoler, politi og militærvesen.

Det blir ofte hevdet at vi trenger en sterk privat sektor for å ”finansiere” utgiftene til offentlig sektor. Offentlig sektor framstilles som uproduktiv; ”verdskapingen” påstås å foregå bare i privat sektor. Dette er en vrangforestilling. Omsorgs-, helse- eller undervisningsarbeid er like produktivt enten det foregår i offentlig eller privat sektor. Den vesentlige forskjellen mellom produksjonen av velferdsgoder i offentlig sektor og vare- og tjenesteproduksjon i privat sektor er at de offentlige velferdsgodene ikke blir solgt på et marked, men i stedet blir betalt over skatteseddelen. I motsetning til privat sektor blir det derfor ikke produsert for profitt i offentlig sektor, og alle innbyggere har lik tilgang til de offentlige velferdsgodene uavhengig av egen inntekt og kjøpekraft. At de offentlige godene er universelle, med lik tilgang for alle innbyggere uansett inntekt og sosial status, er velferdsstatens hovedkjenneegn. Allerede innføringen av egenandeler betyr derfor en svekkelse av velferdsstaten.

Skattene representerer ikke en ”finansiering” av ”uproduktive” offentlige utgifter, men en *omfordelingsmekanisme*. Dette er helt åpenbart når det gjelder overføringene (trygder, stønader osv.) gjennom offentlig sektor, som utgjør omtrent halvparten av samlede offentlige utgifter i Norge. Men det gjelder produksjonen av alle offentlige goder. Personer (og bedrifter) med høye inntekter må – gjennom beskatningen – betale mer for disse godene enn de med lave inntekter. Denne omfordelingsmekanismen sammen med det faktum at offentlig sektors produksjon ikke er for salg på et marked og derfor ikke er produksjon for profitt, innebærer at *produksjonen av offentlige goder har en ikke-kapitalistisk karakter*. Kapitalismens ”lovmessigheter” gjelder ikke for denne sektoren.

Tabellen viser offentlige utgifter som andel av BNP i 14 vesteuropeiske land i perioden 1988-2004. Vi kan se at de offentlige utgiftene i Norge ble redusert fra 54 % av BNP i 1988-1992 til 45 % i 1999/2001. I 2002-04 er det en økning til 47,7 %. Den ble ikke finansiert med økte skatter (de ble derimot kraftig redusert), men med økt bruk av penger fra petroleumsfondet som var mulig på grunn av den høye arbeidsløsheten. Bruk av penger fra petroleumsfondet økte fra 0,03 % av BNP i 2001 til et gjennomsnitt på 3,9 % i 2002-04 (og en foreløpig topp på 4,26 % i 2004). Hvis overføringene fra petroleumsfondet hadde hatt samme andel av BNP i 2002-04 som i 2001, og statsbudsjettet ellers hadde blitt saldert på samme måte, ville offentlige utgifters andel av BNP i 2002-2004 ha vært bare 43,8 %. Når det i en sammenligning med andre land gjelder å måle offentlige utgifter som et uttrykk for skattenivået, burde vi derfor heller bruke tallene fra 1999-2001.

*Offentlige utgifter som prosentandel av BNP i 14 vesteuropeiske land.
Rangering i parentes (data fra OECD 2005).*

	1988-92	1993-95	1996-98	1999-2001	2002-04
Danmark	57,1 (2)	61,2	58,5	55,5	56,3 (2)
Finland	52,3 (7)	62,1	56,3	50,1	50,3 (6)
Norge	54,0 (5)	53,6	48,6	45,0	47,7 (10)
Sverige	63,6 (1)	70,5	62,9	58,2	58,0 (1)
Frankrike	51,4 (8)	55,1	54,7	52,8	54,1 (3)
Hellas	47,1 (9)	51,0	48,3	49,8	50,7 (4)
Irland	44,8 (11)	43,6	37,2	33,3	34,2 (14)
Italia	54,2 (4)	55,2	51,4	48,3	48,7 (7)
Nederland	55,3 (3)	53,7	48,3	46,3	48,5 (8)
Portugal	42,1 (14)	46,3	44,9	45,6	47,3 (11)
Spania	43,5 (12)	47,2	42,3	39,9	40,0 (13)
Storbritannia	42,8 (13)	45,5	41,5	39,4	43,1 (12)
Tyskland	45,8 (10)	49,2	49,5	47,6	48,4 (9)
Østerrike	53,0 (6)	56,3	54,0	51,8	50,7 (4)
Gj.sn. landene ovenfor	50,5	53,6	49,9	47,4	48,4
Gj.sn. euro-landene	49,2	52,0	50,3	48,1	48,7

Men selv når vi bruker tallene for 2002-04, med høy bruk av penger fra petroleumsfondet, har Norge falt ned fra en femteplass i 1988-92 til en tiendeplass i 2002-04 i rangeringen av vesteuropeiske lands offentlige utgifter (jfr. tabell 1). Til og med 1993-95 var offentlige utgifters andel av BNP i Norge høyere enn gjennomsnittet både i de 14 vesteuropeiske landene og i Euro-landene. I 2002-04 var derimot offentlige utgifters andel av BNP i Norge lavere enn gjennomsnittet både i Vest-Europa og i Euro-landene. Det er kort og godt ikke sant at offentlig sektor i Norge er stor sammenlignet med andre land i Vest-Europa.

Økonomenes argumenter mot stor offentlig sektor

Økonomenes argumenter mot stor offentlig sektor kan deles i tre typer. Den første typen argument er den såkalte *kostnadssyken* og går ut på at offentlig sektor er ineffektiv, og at all tjenesteproduksjon derfor vil være mer effektiv i privat sektor. Dette argumentet overser at offentlig sektor har en stor grad av personlig tjenesteyting som ikke lar seg standardisere og

rasjonalisere slik som industriell masseproduksjon av varer. I sine analyser av det han kalte ”kostnadssyken i personlig tjenesteyting” viste den amerikanske økonomen William Baumol for mer enn 30 år siden at personlig tjenesteyting er ”relativt resistent mot produktivitetsøkende innovasjon”, eller med andre ord ”har en innovasjonsresistent teknologi”. Baumol påpeker, stikk i strid med det som i dag er rådende oppfatning, at kostnadssyken i personlig tjenesteyting ikke er noe særegent for offentlig sektor. Problemet er det samme enten tjenesteytingen er offentlig eller privat. Men fordi offentlig sektor har et så sterkt innslag av velferdstjenester i form av personlig tjenesteyting, er det der kostnadssykens problem blir mest synlig.

Den andre typen argument, som vi kan kalle *nivåargumentet*, er mer makroorientert. Det går ut på at høy beskatning og høye offentlige utgifter reduserer effektiviteten i økonomien som helhet. Dette argumentet kan støtte seg på modellene for optimal beskatning: Når skattene når et visst kritisk nivå, vil høyere skatter føre til lavere tilbud av arbeidskraft og dermed lavere produksjon. Dessuten vil for mye velferd og for generelle og sjenerøse ordninger, for eksempel relativt høy arbeidløshetsstrygd, svekke insentivene for arbeid. En annen variant av nivåargumentet, som vi ofte finner i lærebøkene, er at offentlige utgifter vil fortrenge (”crowd out”) private investeringer og dels privat konsum. Det finnes absolutt ikke noen erfaringer som gir støtte til nivåargumentet. Tvert imot, som den amerikanske økonomen Joel Slemrod uttrykker det: ”Hvis du ser på forholdet mellom skattenes andel av BNP og velstandsnivået målt ved BNP pr. capita, finnes det ikke noen empiri som gir støtte til påstanden om at lave skatter garanterer velstand. Faktum er ... at du vil finne en klar positiv korrelasjon mellom høye skattekvoter og velstand, fordi de utviklede landene er de som har de høye skattekvotene.”

Den tredje typen argument er *vekstargumentet* som sier at økte offentlige utgifter, finansiert gjennom skatter, reduserer den økonomiske veksten. Dette argumentet er vanskelig å forklare ut fra tradisjonell økonomisk teori, og undersøkelsen av denne hypotesen er verken enkle eller entydige. I 1991 publiserte Harvard-økonomen Robert Barro en tverrsnittsstudie av et stort antall land. Barros resultat, som ble vidt kjent og akseptert innen den økonomiske profesjonen, var at det er en statistisk gyldig negativ sammenheng mellom størrelsen på den offentlige sektor, målt med offentlig konsums andel av BNP, og den økonomiske veksten. Mange mente den gang, og noen hevder fortsatt, at Barros resultat er det endelige beviset på at en stor offentlig sektor hemmer den økonomiske veksten. Men Barros studie hadde et problem felles med alle andre studier: Fordi antallet observasjoner var begrenset, måtte han begrense antallet forklaringsvariabler i analysen til de *han* syntes måtte være de viktigste i lys av sin favoriserte teori om økonomisk vekst.

Dette problemet ble tatt opp i en viktig litteraturstudie av Levine og Renelt i *American Economic Review* i 1992. Ved bruk av avanserte statistiske metoder viste de at beregningene til Barro ikke var såkalt ”robust”. Enten de målte størrelsen på offentlig sektor med offentlig konsums andel av BNP eller med samlede offentlige utgifters andel av BNP, fant de ingen

robust sammenheng mellom størrelsen på offentlig sektor og økonomisk vekst. At størrelsen på offentlig sektor har en negativ virkning på den økonomiske veksten, viser seg altså å mangle statistisk grunnlag. Senere har det kommet flere studier av OECD-landene som har påvist det samme.

Vår konklusjon av alle disse studiene er at forsøk på å etablere ”objektive”, faglige kriterier for størrelsen på offentlig sektor og den samfunnsmessige fordelingen av skattene, er mislykket. Hverken skattenivået eller graden av progressiv beskatning kan bestemmes ”fagøkonomisk”. Dette synes å passe dårlig for den nylig avgåtte Bondevik II-regjeringens skatteletteprosjekt. Iallfall skriver de dette i den nyeste ”perspektivmeldingen” for norsk økonomi: ”Et uheldig utformet skattesystem og et høyt skattenivå kan ... ha negative virkninger for den langsiktige veksttakten i økonomien”. Slik insisterer de på at et politisk og sosialt spørsmål er et ”fagøkonomisk” problem.

Avslutning

Vi har i denne artikkelen gitt en kortfattet gjennomgang av økonomenes syn på offentlig sektor, noen trekk ved utviklingen av offentlig sektor og argumentene mot en stor offentlig sektor. En hovedkonklusjon på denne gjennomgangen er at det ikke finnes noe belegg for å hevde at størrelsen på offentlig sektor har en negativ virkning på den økonomiske veksten. På bakgrunn av det rådende synet innen økonomiprofesjonen er dette et viktig resultat.

Lærebøkene og hovedtyngden av forskningen som forgår innen offentlig økonomi problematiserer ”forstyrrelsene” som følger av beskatning, men tar kun i begrenset grad opp den lang rekke av positive effekter som åpenbart følger av et høyt offentlig forbruk og en velutviklet velferdsstat. Det er således, for å si det mildt, et misforhold mellom, på den ene siden, den anstrengelsen samfunnsøkonomene har brukt for å modellere ”optimal beskatning” og å finne ”dødvectstap’ ved beskatning, og, på den andre siden, anstrengelsene som har blitt lagt ned for å kartlegge samfunnsøkonomiske gevinster ved at produksjon av viktige velferdsgoder unndras markedets logikk. Analysene av ”dødvectstapet’ baserer seg som oftest på en stilisert situasjon hvor et marked studeres isolert, og den potensielle velferdseffekten av beskatningen kommer ikke fram. Det er derfor ikke noe merkverdig at de fleste økonomer postulerer en negativ sammenheng mellom økte offentlige utgifter og den økonomiske veksten. Men en slik sammenheng mangler altså et statistisk grunnlag. På den andre siden synes høy beskatning og tilsvarende høye offentlige utgifter å ha en inntektsutjevneende effekt og å redusere fattigdom.

xxx

Rune Skarstein og Anders Skonhøft arbeider begge ved Institutt for Samfunnsøkonomi NTNU.

Artikkelen er en redigert versjon av et arbeid som i disse dager trykkes i RØST (Radikalt Økonominettverk’s Skriftserie). Se www.okonominettverket.no